共同富裕背景下如何发展社会企业？——基于政策文本的分析*

牛楠，石皓喆，吕鸿飞

河北大学管理学院　河北保定　071000

摘要：[目的/意义]社会企业作为一种兼顾经济价值和社会价值的独特组织形式，是推动实现共同富裕的新兴力量。相关政策的出台将会缓解社会企业普遍面临的合法性困境。[方法/过程]由此，本文以当前出台的 18 份政策文件为分析对象，基于政策工具分析框架进行文本的分析。[结果/结论]研究发现：三大政策工具占比近似，其中需求型政策工具占比最多，其次是环境型政策工具，供给型最少；政策工具内部结构不合理，在供给型政策工具中，基础设施、资源共享、组织建设节点占比较少，在需求型工具中，社会参与、政府购买节点占比过少，在环境型工具中，法规规范在所有二级节点占比最高，但财务金融、税收制度、择优扶持占比过少。结合地区政策计量结果和实际发展情况，进一步对典型发展模式展开研究，结果发现：北京模式在政策文件中对社会企业的支持较晚且以环境型和需求型为主；成都市虽涉及到了所有政策工具，但对资金投入、择优扶持等方向支持仍较少；广州市顺德区政府支持力度大，但自身能力仍不足。据此，提出满足市场需要、补齐政策短板，制定统一标准、警惕“各自为政”，明确负责机构、交流发展经验等建议。

关键词：共同富裕；社会企业；政策工具；案例分析

分类号：G251

（引言）扎实推进共同富裕，是党的二十大报告提出的明确要求。社会企业是一种兼顾“社会”与“企业”属性的新型组织，强调用商业手段解决社会问题，具备重要的社会治理价值，是推动实现共同富裕的新兴力量。社会企业最早产生于 19 世纪 40 年代的英国，该国政府对社会企业给出了早期的定义解释：社会企业是一种主要以社会为目标的企业，其盈利主要是为了该目的再投资于企业或社区，而不是由股东利润最大化的需要所驱动[1]。经济合作与发展组织（OECD）则将社会企业认作“出于公众利益由企业战略组织进行的私人活动，并不以利润最大化为目的，而是以达成经济和社会目标作为组织目的，该活动能为解决社会排斥和事业问题提供创新性思路和方案”。当前，对社会企业的界定众说纷纭，

---

*本文系河北省社会科学发展研究课题“共同富裕背景下河北省推动社会创业的制度设计研究”（项目编号：20220303036）、河北大学哲学社会科学培育项目（一般项目）“多团队系统内团队间冲突管理路径选择的影响机理”（项目编号：2021HPY015）和河北大学高层次人才科研启动项目“河北省乡村振兴背景下精英返乡创业质量提升研究”（项目编号：521100221012）研究成果之一。

作者简介：牛楠，讲师，硕士生导师，博士，E-mail：niunanhbu@126.com；石皓喆，硕士生；吕鸿飞，硕士生。

分化出各类派系：如社会目标优先派认为社会企业应将社会问题作为企业核心；社会唯一目标派认为社会企业的唯一目标是社会目标，不应包含商业目标；社会商业均衡派认为社会目标与商业目标应作为社会企业的同等战略目标[2]。其中，我国学者更注重于社会企业的社会治理作用，主张社会企业应以“社会交换”为主导，启发更多他域企业走向亲社会的发展道路[2,3]。

社会企业在欧美国家起步较早，因此具备相对成熟的发展环境和众多成功经验。以英国统计数据为例，英国共有超过 62000 家社会企业，向英国经济贡献高达 240 亿英镑。英国典型社会企业是一种名为“社区利益企业”的社区型组织，对本地社区发展和经济繁荣作出重大贡献。政府的政策导向及相关规范是社会企业组织健康发展的重要前提，英国政府专门颁布“社区利益企业法规”来加强该类组织管理，致使英国社会企业繁荣发展并成为全球社会企业的领军者。同样的还有像芬兰为发展社会企业，专门为“社会企业”设置专有注册名称，荷兰政府出台“社会企业法案”等。中国共产党诞生后，创造了早期中国社会企业的雏形，从文化书社、安源路矿工人消费合作社再到后来的合作社、社队企业等。我国社会企业的理念传播与实践较晚，虽然在各方力量的共同推动下，中国社会企业逐渐发展出北京模式、成都模式、上海模式、长沙模式、顺德模式等，但对比欧美国家社会企业来看，我国仍处于起步发展阶段。

社会企业不仅是是实现共同富裕的重要手段，也是区别于传统公益慈善的重要创新方法，越来越多的国家注意到社会企业的重大潜力，纷纷制定相关政策以促进社会企业发展。以往学者在研究社会企业时，倾向于研究社会企业的价值诠释[4]或是以案例研究的方法探寻社会企业成功要素[5,6]，仅有部分学者从政策角度展开分析，但集中于研究国外社会企业政策发展[7,8]。社会企业的发展离不开政府的支持和引领，政策文本在一定程度上能反映出社会企业的发展概况，并有助于预测社会企业未来的发展态势。近年来，我国地方政府相继出台了一系列相关政策，但尚无学者从政策工具视角对其进行分析。由此，本文基于政策工具的分析框架，运用扎根理论的编码技术对支持社会企业发展的政策文本展开分析，探讨当前政策工具使用类型、数量差异及布局结构，并基于以上量化分析进一步对当前的典型发展模式进行对比分析，总结社会企业的政策经验，从而提出促进社会企业发展的指导建议。

1 分析框架

政策工具的研究兴起于 20 世纪 80 年代，因其具备广泛的可应用性及强大的解释力而被学术界普遍关注和认可。政策工具的研究核心致力于解决“如何使政策意图转化为管理行为以及使政策理想转化为政策现实”问题[9]。政策工具发展至今已衍生出多种分类标准，政策工具分类依据繁多，很多学者将政府干涉强度、政府引导方式、强制性程度及政策工具主体等作为划分依据。国外代表性的分类标准有：Woolttuis 提出较为系统化的分类框架并按资源将政策工具划分为信息、权威、财力和组织[10]，Phhal 根据强制性程度将政策工具划分为强制型、自愿型和混合型[11]，Zegveld 和 Rothwell 所提出的供给型、需求型、环境型[12]。国内对政策工具的研究较少且起步较晚尚未发展出较为成熟的本土化理论，国内政策工具的内容和应用并没有完全突破国外理论框架，在很大程度上仍沿用国外政策工具的概念、分类等。我国代表性的分类标准有：陈振明划分出市场化政策工具、工商管理技术和社会化手段三类政策工具[13]；陶学荣则区分出经济、行政、政治、管理和社会性五大类政策工具[14]。结合研究目的及前人经验[15]，本文选择 Zegveld 和 Rothwell 所提出的供给型、需求型、环境型政策工具分类标准进行

分类，并根据政策文本以及我国社会企业的发展情况划分出 18 种政策工具，政策工具的类别及具体内涵如表 1 所示。

供给型政策工具指政府应以提供社会企业发展条件为导向，通过人力、资金和技术等要素的投入进而推动社会企业发展。根据目前已发布的社会企业相关政策文件来看，供给型政策工具可分为基础设施、人才支持、社会宣传、资源共享、政府引导、资金投入、组织建设七大类型。

需求型政策工具强调政府使用各项手段干预以达成满足市场需要的目的，通过推进政府服务等方式保证政策顺利实施，从而获得相应的政策效果。依据现有文件可将需求型政策工具分为标准制定、方向扶持、鼓励激励、绩效监管、社会参与、政府购买六大类型。

环境型政策工具，就是政府通过出台相关政策为社会企业营造有利发展的制度环境。良好规范的制度环境是社会企业得以健康发展的重要前提保障。按照当前实际情况，环境型政策工具可划分为财务金融、法规规范、目标规划、税收制度、择优扶持五大类型。

表 1 政策工具的类别及具体内涵

一级政策工具	二级政策工具	具体内涵
供给型政策工具	基础设施	政府为加强社会企业孵化培育力度，向社会企业提供包括办公场地、办公设备等基础设施建设支持。
	人才支持	向社会企业提供人力资源方面的支持，如建立人才培训机制、建立社会企业研究中心等。
	社会宣传	引导各级新闻媒体宣传报道本地社会企业，积极向社会各界推荐认证社会企业的服务和产品。
	资源共享	资源共享主要包括两方面含义：一方面是政府与社会企业的资源共享，如政府为社会企业搭建项目、人才、资本、载体的资源对接平台等；另一方面是企业间的资源共享，如政府主导的结对帮扶、资源链接等。
	政府引导	政府确定在发展社会企业进程中扮演的引导者角色，坚持党委政府的引导地位，地方政府部门切实做好牵头统筹工作。
	资金投入	对于符合具体审查要求的社会企业，政府给予一定的资金支持。
	组织建设	包括建设服务于社会企业的综合服务平台、成立协会联合会等行业组织、提高政府对社会企业办公的组织素质等。
需求型政策工具	标准制定	指政府出台相应法规设定社会企业认定条件以及评定标准和具体流程，包括注册信息、信用状况、社会效益等。
	方向扶持	指对符合政府要求的特定领域方向进行扶持的优先社会企业，如社区生活性服务类、服务农村农业类等。
	鼓励激	鼓励激励社会力量投资创办社会企业，并设置相应的奖励措施。

	励	
	绩效监管	对社会企业创造的市场成果及社会价值进行监管，及时发现问题并反馈社会企业，引导其健康发展。
	社会参与	支持社会各级力量参与社会企业项目，引导有志人士积极参与社会企业服务，从而形成良好的社会氛围。
	政府购买	指政府以采购的方式向社会企业购买服务或产品，同时鼓励支持社会企业以市场公平竞争方式，参与政府采购。
环境型政策工具	财务金融	通过出台和完善金融支持政策，引导银行等金融机构加大服务力度。
	法规规范	具有强制性特征，通过建立和完善相应制度以促进社会企业行业健康发发展。
	目标规划	指政府出台政策法规的最终目的和对社会企业发展前景的规划。
	税收制度	落实财税及行业支持政策，在财税方面可以根据社会企业的具体情况予以适当的政策倾斜。
	择优扶持	对经营模式清晰、态势良好、成果显著、各方认同的社会企业应予以优先扶持。

2 政策文本选择

为获取更为全面的政策文本材料，本文从各级政府以及社会企业组织网站进行了全面检索，政策文本选择的原则如下：1.文本时间跨度不设时间限制，所有政策均为政府部门公开渠道发布或发布过的政策文本；2.政策文本与社会企业相关，标题中明确带有社会企业、光彩事业的通知、意见等均纳入研究范围；3.针对地方重复出台政策文件如成都市出台《成都市人民政府办公厅关于培育社会企业促进社区发展治理的意见》后，成都市下辖县区出台的相应政策文件不纳入本次研究范围；5.地方政府已废止且与新发布政策区别甚微的文本，仅保留新发布政策文本；6.对于已废止但时效较长且具有代表性和研究价值的政策文本仍保留，如 2018 年北京出台的《北京市社会企业认证办法（试行）》。基于以上原则，最终选取社会企业相关政策文本 18 份，如表 2 所示。

在 18 份政策文本中，国家级政府部门发布的政策文本为 1 份，市级政府发布的 11 份，其余皆为区县级发布。发布过社会企业相关政策的城市和地区有：成都市、北京市、哈尔滨市、佛山市顺德区、上海市浦东新区、上海市临港新片区、深圳市福田区、武汉市东湖区等。

表 2 社会企业相关政策文本目录（部分）

政策文本	发布部门	发布时间	政策类型
北京市社会企业认证办法（试行）	北京市民政局	2018 年 8 月	省级
成都市工商行政管理局关于印发《成都市社会企业评审认定管理	成都市工商局	2018 年 6 月	市级

工作试行办法》的通知			
顺德区社会创新中心关于印发《顺德区社会企业培育孵化支援计划（修订稿）》的通知	顺德区社会创新中心	2016 年 6 月	区级
福田区人民政府办公室印发《福田区关于打造 社会影响力投资高地的扶持办法》的通知	福田区人民政府	2018 年 3 月	区级

注：篇幅原因，仅呈现部分政策文本目录。

3 政策文本分析

为研究社会企业相关政策内容，本文将选取的 18 份政策文本全部导入至 Nvivo12plus 软件中，对各个文本进行逐字逐句的编码与分析。具体操作如下：首先由一名掌握扎根理论的研究人员对政策文本逐行编码。在经由前一位学者获取的开放性编码后，由另一位学者再对编码内容进行分类归纳，据此获得政策文本的一级、二级节点。最后，将编码结果汇报至两位领域内专家，经专家和研究人员对编码内容逐一检查纠正后，得出最终结果。计量结果显示，本次文本分析共得到 18 个主题、202 个参考点，18 个主题作为二级节点分别对应于供给型、需求型、环境型政策工具。政策文本编码示例见表 3，政策文本编码节点表见表 4。

表 3 政策文本编码示例

一级政策工具	政策工具二级节点	初始节点	文本内容
供给型	基础设施	场地设施	鼓励社区利用闲置场地和设施为社会企业提供办公场地、办公设施服务
		基地园区	建立社会企业培育孵化基地；支持社会力量在福田区建设社会企业产业园……
		数据服务	建立社会企业数据库
		……	……
	人才支持	人才培训	建立人才培训机制。开展社会企业人才培养活动，系统提升社会企业经营者和业务骨干管理能力，并推荐符合条件的社会企业参加顺德龙腾星光研修班；依托中介培训机构，辅助社会企业开展各类创业培训和专业技师、岗位技能培训；把社会企业家纳入人才队伍，培育社会企业家群体……
		人才引进	支持社会企业人才引进，各区（市）县可因地制宜制定政策措施，并依法依规在人才公寓、子女入学、医疗保障等方面给予支持；

		……	……
		信息公示	建设成都市社会企业信息公示子系统。将社会企业的登记（备案）、行政处罚信息、评选认定信息向社会公示，公示内容作为相关部门实施行政许可、监督管理的重要依据；定期对社会企业的组织效率、服务质量和社会效益进行社会属性检查评估，并发布社会价值报告； ……
需求型	绩效监管	信用监管	依托成都市市场主体信用积分管理平台，建立成都市社会企业信用积分跟踪分析机制，及时发现问题并反馈社会企业，引导其健康发展；严格企业信用监管，严格执行《企业信息公示暂行条例》《企业经营异常名录管理暂行办法》等企业信用监管政策法规，对未按规定报送企业年报、企业登记住所与实际经营场所不符以及通过“双随机抽查”或在 日常监管中发现问题的社会企业，依法列入企业经营异常名录……
		……	……
环境型	目标规划	发展目的	引导社会资本参与社会问题的解决，加强和创新社会治理，促进社会和谐稳定；完善公共服务体系，保障和改善民生水平，不断满足人民日益增长的美好生活需要；支持社会企业的培育发展，充 分发挥其在社会生活领域、公共服务领域、社会事务管理领域方面的积极 作用，更好地服务社会、满足社会诉求、创新社会治理……
		未来规划	2018 年，引导一批社会企业服务项目在社区落地，在全市范围内开展首批社会企业评审认定试点工作，促进社会企业这一新的群体形成和发展；2019 年，开展第二批社会企业评审认定工作，通过社会企业评审认定、示范引领，在全市范围内培育发展更多的社会企业和社会企业家；2020 年，健全完善社会企业培育发展和评审认定常态化机制，形成社会企业科学有效参与社会发展治

	理的可复制的制度性成果，全市社会力量参与社会企业的机制全面形成……

注：篇幅原因，仅呈现部分政策文本编码。

表 4 政策文本编码节点表

政策工具类型	子节点	文本来源	参考点	覆盖率（%）	占比（%）
供给型政策工具 (61,30.2%)	基础设施	6	6	10.3	3.0
	人才支持	7	9	17.8	4.5
	社会宣传	7	11	14.4	5.4
	资源共享	4	6	5.7	3.0
	政府引导	9	12	22.6	5.9
	资金投入	5	10	19.1	5.0
	组织建设	5	7	10.4	3.5
需求型政策工具 (78,38.6%)	标准制定	9	38	171	18.8
	方向扶持	4	4	27.9	2.0
	鼓励激励	7	13	20	6.4
	绩效监管	6	15	16.9	7.4
	社会参与	4	4	10.7	2.0
	政府购买	4	4	9.6	2.0
环境型政策工具 (63,31.2%)	财务金融	3	5	12.7	2.5
	法规规范	9	39	93.6	19.3
	目标规划	8	12	30.5	5.9
	税收制度	3	3	5.3	1.5
	择优扶持	3	4	3.3	2.0

注：参考点指包含该节点语句的数量。

初步来看，三大政策工具占比近似，其中需求型政策工具占比最多，其次是环境型政策工具，这也与当前我国社会企业正处于起步阶段的发展实情一致。在供给型政策工具中，政府引导占比最高，其次是社会宣传和资金投入。这表明，在支持社会企业发展过程中，各地方政府在加大力度明确政府的引导者角色责任和支持发展的态度；由于当前社会企业在我国发展尚处于起步期，政府期望通过社会宣传来传播和弘扬社会企业精神，营造良好的社会氛围，同时提供资金投入以帮助社会企业解决“万事开头难”的初创问题。基础设施、资源共享、组织建设节点最少，从侧面反应出政府尚缺乏对该类内容的重视。

需求型政策工具占比最高，表明当前政府出台了更多解决市场需求的政策。正如“没有标准，就像没有刻度的量尺”所言，在需求型政策工具中标准制定的占比远远高于其他节点，在所有二级节点中仅次于法规规范。标准的确立是当前各地方政府亟需解决的问题，如前文中所提到的北京市关于社会企业的定义前后

给出三个不同说法。因此，事实表明在标准制定方面，更多地方政府仍处于待完善阶段。社会参与、政府购买节点占比过少，这一现象真实反映出政府在社会企业发展的起步阶段需求型政策供给存在失衡与不足的基本现实，政府还是应积极响应市场需求。

在环境型政策工具中，法规规范是社会企业不能逾越的红线，也是整个社会企业行业得以健康发展的前提保障。从内容编码来看，法规规范在所有节点中占比最高，表明政府已经意识到并出台了相应的法规规范以保障社会企业健康有序发展。财务金融、税收制度、择优扶持在编码结果中占比较少，表明政府对社会企业的金融、税收方面和优秀的社会企业不够重视，这对于部分资金量不充裕的初创型社会企业并不友好。

如前文中所提，不仅学术界对社会企业界定没有统一说法，各地方政府对社会企业的定义也存在明显差异。如北京市社会企业认证办法先后在 2018 年、2019 年、2022 年发布了三个版本。除具体认证办法略有变更外，社会企业的界定给出不同表述：2018 年认证办法中将社会企业界定为“优先追求社会效益为根本目标，持续用商业手段提供产品或服务，解决社会问题、创新公共服务供给，并取得可测量的社会成果的企业或社会组织”；2019 年认证办法中前面表述不变，而是将企业或社会组织变更为法人单位；由于 2022 年认证办法为征求意见稿，故没有提供社会企业定义。在 2022 年的《关于促进社会企业发展的意见》中则是将社会企业界定为社会企业是以追求社会效益为优先目标，依靠提供产品或服务等商业手段解决社会问题的企业或其他法人主体。所以无论是地区间的界定差异还是地区本身对于社会企业界定的不断更新，都表明我国社会企业正处于缺乏对社会企业的权威定义和更高层面政策指导的现实窘境。表 5 报告了地方政府对社会企业的不同界定。

表 5 地方政府对社会企业的界定

地区	年份	社会企业定义
北京市	2018 年	优先追求社会效益为根本目标，持续用商业手段提供产品或服务，解决社会问题、创新公共服务供给，并取得可测量的社会成果的企业或社会组织。
	2019 年	优先追求社会效益为根本目标，持续用商业手段提供产品或服务，解决社会问题、创新公共服务供给，并取得可测量的社会成果的法人单位。
	2022 年	社会企业是以追求社会效益为优先目标，依靠提供产品或服务等商业手段解决社会问题的企业或其他法人主体。
成都市	2018 年	指经企业登记机关登记注册，以协助解决社会问题、改善社会治理、服务于弱势和 特殊群体或社区利益为宗旨和首要目标，以创新商业模式、市场化运 作为主要手段，所得盈利按照其社会目标再投入自身业务、所在社区 或公益事业，且社会目标持续稳定的特定企业类型。
	2021 年	指经企业登记机关登记注册，以协助解决社会问题、改善社会治理、服务特定群体或社区利益为宗旨和首要目标，以创新商业模式、市场化运作为主要手段，所得部分盈利按照其社会目标再投入自身业务、所在社区或公益事业，且社会目标持续稳定的特定法人主体。

顺德区	2016年	指在顺德区内注册，以通过商业运作解决社会问题或以赚取利润回馈社会为设立宗旨和目标的企业。

注：篇幅原因，仅呈现部分地区对社会企业的界定。

4 典型模式分析

随着社会企业理念的广泛传播，我国逐渐形成了以地区为单位的几种成熟的社会企业发展模式，如北京模式、成都模式、顺德模式、长沙模式等。另外，长沙、上海、深圳市福田区、武汉市东湖区对社会企业发展均进行了有意义的探索。上海模式理论、实践两翼齐飞，2008 年便成立国内第一家社会企业研究中心，随后在 2013 发布第一份中国社会企业白皮书《国社会企业与影响力投资发展报告》；实践上，出现如“恩派公益”集群式社会企业首创“公益孵化器”模式，已孵化投资超过 1000 家社会企业和公益组织。长沙模式以学术研究见长，如成立首家公益创业研究机构个“湖南大学中国公益创业研究中心”、开办社会创业课程、出版第一本教材《公益创业学》等，在实践上创新地成立了以多位社会企业家为主体的“同心社企”，为营造长沙社会企业生态作出重要贡献。为进一步分析地区发展差异，总结社会企业发展经验，本文根据相关行业地区资料及以上政策计量分析结果，以北京模式、成都模式、顺德模式作为主要研究对象，通过结合地方政策、发展特点以探索促进社会企业发展之路。

4.1 北京模式

北京市是最早在市委文件中明确提出鼓励社会企业发展的省级行政单位。根据《社会企业蓝皮书：中国社会企业发展研究报告(No.1)》的梳理，北京社会企业发展共历经方智库研究引路、党委政府支持认可、枢纽组织协同落实、多方支持共同参与四个阶段。①初步认识阶段（2011 年—2016 年）：智库提交推动社会企业发展报告→市政府出台文件并明确提出鼓励社会企业发展；②试点探索阶段（2016 年-2018 年）：探索发展路径、布置开展社会企业支持工作；③组织落实阶段（2018 年-2019 年）：成立行业组织、举办社会企业论坛、发布社会企业认证办法；④健康发展阶段（2019 年-）：具备较为成熟的政策、发展基础，社会多方力量参与社会企业发展，社会企业迎来健康发展阶段。北京市社会企业正呈现出以小为主、多点开花的发展态势，认证社会企业已超 96 家，多数企业承诺限制利润分配及资产锁定，这主要得益于北京市在早期探索阶段就重视社会企业利润分配问题，并在相关文件中明确规定社会企业年度利润用途。

北京模式倾向于对社会企业的价值定位，即强调社会企业的“社会属性”。北京市社会企业相关政策文件早期以认证方法类为主，直至 2022 年《关于促进社会企业发展的意见》出台后，才对社会企业发展给出明确支持。从政策工具角度来看，北京市政策主要以环境型和需求型居多，供给型较少。北京市在政策文件中对社会企业发展给出了清晰规划，并对社会企业在首都率先实现社会主义现代化中所扮演的重要角色予以充分肯定。同时需要注意的是，虽然像人才支持、财务金融、政府购买在《关于促进社会企业发展的意见》给出了补充，但仍缺乏资金投入、资源共享等方面政策。

4.2 成都模式

成都被誉为“社企之都”，也是首个发布社会企业扶持政策的地方政府。自 2017 年首次提出将社会企业作为参与社区治理的多元主体之一后，成都市陆续出台众多社会企业支持文件，使成都市成为发布社会企业支持政策文件最多、覆

盖最广的地区。成都市社会企业发展大致经历以下阶段：起步准备阶段（2017年-2018年）：成都市先出台《成都市人民政府办公厅关于培育社会企业促进社区发展治理的意见》，后出台《成都市社会企业评审认定管理办法》，全面对社会企业发展提供支持；快速发展阶段（2018年-2021年）：成都市下辖区级政府陆续出台社会企业相关政策文件，为社会企业发展提供较为完善的政策环境，此阶段为社会企业快速发展期，仅2018-2019年内认定社会企业39家；稳固增效阶段（2021年-）：2021年10月发布新版《成都市社会企业培育管理办法》对2018年文件进行调整修订，对包括认证主体、宣传推广、人才培养、区域交流等方面进行强调补充。

成都模式不同于北京模式，它更强调社会企业的“企业属性”。成都市对社会企业申报主体明确要求仅限于企业，且社企政策牵头单位主要是工商局、市监局，北京市则是民政局。成都模式不止是出台了大量且具体的相关支持政策，同时还进行了一系列的制度创新。如，扩大支持主体、增加社区社会企业表述、放宽企业名称限制、创办城乡社区发展治理委员会、建立统一社会企业综合服务平台等。从政策工具角度来看，成都市在各类政策工具中均有涉及，其中供给型政策工具最多，需求型次之，环境型最少。从二级政策工具分布来看，成都模式对资金投入、择优扶持等方向支持较少。

4.3 顺德模式

顺德区对社会企业发展关注较早，在2011年的政府文件中就已提及社会企业。2012年，成立首家法定机构—顺德社会创新中心，2013年成立第一家社会企业。2014年，顺德区出台国内首个社会企业标准—《顺德区社会企业培育孵化支援计划》，随后在2015年率先开展社会企业认证工作。顺德模式的管理体制遵从“小政府、大社会”，即由政府呼吁引导，社会企业广泛参与社会公共管理和公共服务。认证主体上，以区内注册社会企业为主；认证标准包括三项：机构资质、社会目标优先度和解决问题效能，并按三项给出具体分值，进而评价出A、AA、AAA级社会企业。顺德区对利润分配的要求不同于北京模式，其对利润分配要求更具体更严格，如，第一届顺德社会企业认证规定股东分红不得超过利润1/3、第二届要求每年将不低于经营利润的50%资金投入公益事业或用于自身发展等。

顺德作为区级行政单位，率先进行地方性社会企业认证“破冰”，不断探索社会企业支持路径，为全国社会企业发展做出示范。从政策工具角度来看，缺乏环境型政策工具支持，这可能与区级政府支持能力有限有关。但从总体来看，顺德区在政策支持上力度不断加大，特别是成立的顺德社会创新中心为顺德社会企业发展提供了重要的综合性服务作用。

4.4 典型模式的对比分析

对比来看，各个典型模式的发展特点均有所不同，政策上也存在不同的优势和短板，如表6。综合来看，各个地区在补齐政策短板的同时，也需要向其他地区借鉴发展经验和学习政策优点。

表6 典型模式对比

典型模式	主要特点	政策优点	政策短板
北京模式	清晰的发展脉络、重视社会企业自身价值定位	重视对社会企业利润分配的限制、具体的未来规划	缺乏资金投入、资源共享等方面政策

成都模式	重视社会企业培育扶持、支持平台广泛、勇于进行制度、实践创新	层级响应密集、政策渠道畅通、政策工具覆盖齐全	对资金投入、择优扶持等方向支持较少
顺德模式	地方性社会企业认证示范者、小政府、大社会的管理体制、独立的法定机构	认证标准规范、具体、严格的利润分配要求	缺乏环境型政策工具支持

5 结论与建议

5.1 结论

一方面，本文从政策工具角度对全国社会企业支持政策文本进行分析，得出以下结论：首先，根据政策工具分类标准和各地方社会企业政策实际情况，得出3大政策工具（需求型、供给型、环境型）及18个二级政策工具（基础设施、人才支持、社会宣传……）。其次，三大政策工具占比近似，分布情况为：需求型政策工具最多，占比为38.6%，环境型政策工具居中，占比为31.2%，供给型工具最少，占比为30.2%；但政策工具内部结构不合理，主要体现在：在供给型政策工具中，基础设施、资源共享、组织建设节点占比较少，表明地方政府缺乏对相应内容重视；在需求型工具中，社会参与、政府购买节点占比过少，地方政府需精准对位市场需求，鼓励社会参与并加大政府购买力度；在环境型工具中，法规规范在所有二级节点占比最高，有利于行业健康发展，但财务金融、税收制度、择优扶持占比过少，地方政府应正确认识社会企业价值，在税收、金融方面给予政策支持，对于各方认同优秀社会企业进行重点引导、培育、扶持。最后，标准制定虽然在所有二级节点占比仅次于法规规范，但同时反映出“各自为政”问题，如社会企业界定在不同地区就存在截然不同的说法。

另一方面，本着政策结合实际发展的原则，选取社会企业发展典型地区，分析地区发展模式和社企支持政策，进而得出以下结论：北京具备清晰的发展脉络并重视社会企业自身价值定位，依托首都优势取得一定发展成就，对未来社会发展也给出了具体规划，但在政策文件中对社会企业的支持较晚且以环境型和需求型为主，同时缺乏资金投入、资源共享等扶持政策；成都重视社会企业发展扶持，是发布社会企业支持政策文件最多、覆盖最广的地区，在市级政府出台相关政策后，下辖大部分区级政府紧密响应，这种上行下效的政策落实是实现社会企业政策效果的关键，同时勇于进行制度创新、实践创新，然而成都市虽涉及到了所有政策工具，但对资金投入、择优扶持等方向支持仍较少；顺德作为区级行政单位以“小政府、大社会”的管理体制优先发展社会企业，在国内开创社会企业地方性认证先河、创新认证标准、制定具体利润分配规定，但在政策工具内容上相对缺乏，这可能与区级政府支持能力有一定关联；其他地区也进行了积极探索，如上海最早成立了社会企业研究中心、“恩派公益”首创“公益孵化器”模式，长沙以学术研究为核心，并建造了社会企业家朋友圈—“同心社企”等，虽然上海、长沙缺乏相对应的社企支持政策，但是其理论、实践的经验值得参考借鉴。

5.2 对策建议

在我国进入新的发展阶段后，社会需求不断增长，社会问题日益复杂，政府职能也将迎来转变。社会企业的出现有助于分担社会治理压力，创新社会治理机

制，改善民生水平，推动早日实现全体人民共同富裕。因此，为更有效发挥社会企业公共治理作用，推动我国社会企业行业健康发展，从政策角度提出以下对策和建议。

满足市场需要，补齐政策短板。我国社会企业对公共政策需求高涨，缺乏相应的政策支持是社会企业面临的发展困境。对于缺乏相关支持政策的地区应尽早出台相应文件，对于扶持政策存在短板的地区，如北京市应补足供给型政策，加大资金投入、资源共享力度，成都市提高资金投入的同时应鼓励信息资源共享并为之提供更多交流平台等。

制定统一标准，警惕“各自为政”。虽然各个地区有自己的发展模式和现状，但对于一些基本的标准原则，应予以统一明确，以防止地区社会企业发展失衡，跨区社会企业经营混乱。如参考其他国家做法，统一社会企业界定、规定分红比例、锁定社会资产等。中国的社会企业发展现状基本满足进入政策议程的现实条件，笔者建议可以考虑从更高层面借助立法以推动社会企业健康发展。

明确负责机构，交流发展经验。纠结到底是由民政部门牵头还是由工商部门负责，容易陷入“社会”还是“企业”这种非此即彼的逻辑陷阱。社会企业实质上就是一种运用商业手段解决社会问题并实现社会目的的混合组织，笔者认为可参考乡村振兴局，单独设立一个专门的社会企业管理部门，同时厘清部门职责，在释放其他部门的同时实现精政、简政的目的。另外，交流发展经验不止是民间自发的社会企业交流，更重要的是政府牵头的发展交流，这主要体现在两方面的交流：一方面是政策层面的交流，地方政府可以组织实地考察调研当地政策实施效果，分析地区政策成功经验，为本地政策制定提供借鉴；另一方面是企业层面的交流，地方政府可以组织社会企业对点帮扶，对邻近地区应发挥起辐射效应，呼吁更多社会企业家参与本地社会企业建设中来。

综合来看，无论是何种模式的成功都绝非偶然，社会企业的发展离不开地区政策的倾斜扶持，同时也离不开民间力量的创新。无创新不发展，制度政策需要创新并与时俱进的积极跟进，民间力量也需要广泛的融合智慧，凝聚社会资源，为推动中国社会企业发展和促进人民早日实现共同富裕作出贡献。

参考文献:

[1] Lyon F, Sepulveda L. Mapping social enterprises: past approaches, challenges and future directions[J]. Social Enterprise Journal, 2009, 5(1): 83-94.
[2] 赵萌,郭欣楠. 中国社会企业的界定框架——从二元分析视角到元素组合视角[J].研究与发展管理,2018,30(02):136-147.
[3] 金碚. 社会企业的机理逻辑及对认识现代市场经济的启示[J].中国工业经济,2022(03):5-19.
[4] 张仪昭. 第三次分配视角下社会企业的价值诠释与主体构造[J].河南财经政法大学学报,2023,38(01):71-81.
[5] 汪建成,林欣. 社会创业的资源整合过程——多案例研究[J].管理案例研究与评论,2021,14(02):163-177.
[6] 李健,徐彩云. 社会企业何以行稳致远?——基于解释结构模型的社会企业关键成功因素研究[J].软科学,37(01):1-13.
[7] 李健. 政策设计与社会企业发展——基于30个国家案例的定性比较分析[J].理论探索,2018(02):32-38.
[8] 李健,卢永彬,王蕾. 组织法律形式、政策工具与社会企业发展——基于全球28个国家的模糊集定性比较分析[J].研究与发展管理,2019,31(01):1-9+66.
[9] 黄红华. 政策工具理论的兴起及其在中国的发展[J].社会科学,2010,No.356(04):13-19+187.
[10] Woolthuis R K, Lankhuizen M, Gilsing V. A system failure framework for innovation policy design[J]. Technovation, 2005, 25(6): 609-619.
[11] Phaal R, O'Sullivan E, Routley M, et al. A framework for mapping industrial emergence[J]. Technological forecasting and social change, 2011, 78(2): 217-230.
[12] Rothwell R. Reindustrialization and technology: Towards a national policy framework[J]. Science and Public Policy, 1985, 12(3): 113-130.
[13] 陈振明. 政策科学:公共政策分析导论(第二版)[M]. 北京 : 中国人民大学出版社 , 2003: 172.
[14] 陶学荣,熊节春. 现代公共行政的伦理意蕴——基于"新公共服务"范式的分析[J].中国行政管理,2008, 281(11):114-117.

作者贡献说明:牛楠:确定研究主题与修改论文;石皓喆:数据收集、分析与论文撰写;吕鸿飞:数据收集。

How to develop social enterprises in the context of common wealth? --Analysis based on policy texts

Niu Nan，Shi Haozhe，Lv Hongfei

School Of Management Hebei University Hebei Baoding 071000

Abstract: ［**Purpose/significance**］ As a unique form of organization that balances economic and social values, social enterprises are an emerging force for achieving common prosperity. The introduction of relevant policies will alleviate the legitimacy dilemma faced by social enterprises in general. ［**Method/process**］ As a result, this paper analyzes the 18 policy documents currently in place and conducts an analysis of the text based on a policy tool analysis framework. ［**Result/conclusion**］ It is found that: the three major policy tools account for a similar proportion, among which demand-based policy tools account for the most, followed by environment-based policy tools, and supply-based the least; the internal structure of policy tools is unreasonable, among supply-based policy tools, infrastructure, resource sharing, and organization building nodes account for less, among demand-based tools, social participation, and government purchase nodes account for too little, and among environment-based tools, regulations and norms account for the most in all The highest percentage of secondary nodes, but too few financial and fiscal, tax system, and merit-based support. Combining the regional policy measurement results and the actual development situation, we further investigate the typical development models and find that: the Beijing model supports social enterprises late and mainly in environmental and demand-oriented policy documents; Chengdu city involves all policy tools but still supports less in the direction of financial investment and merit-based support; Shunde district of Guangzhou city has strong government support but its own capacity is still insufficient. Accordingly, it is proposed to meet the market needs, make up for the shortcomings of the policy, set unified standards, guard against “fragmentation”, clear responsible institutions, exchange development experience.

Keywords: Common Wealth; Social Enterprise; Policy Tools; Case Studies